

ПРАВА

УДК 351/354

С. Г. ВАСИЛЕВИЧ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь, e-mail: Sergey135vsch@gmail.com

Статья посвящена актуальным проблемам правового регулирования общественных отношений на современном этапе. Анализируются взгляды ученых относительно пределов правового регулирования общественных отношений, обращается внимание на существующие здесь недостатки. Высказываются идеи и предложения, направленные на повышение эффективности правовых средств в области государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, право, эффективность правовых норм.

S. G. VASILEVICH

LAW DEVELOPMENT TOPICAL PROBLEMS IN THE MODERN PERIOD

Belarusian State University, Minsk, Belarus, e-mail: Sergey135vsch@gmail.com

Article is devoted to actual problems of public relations legal regulation at the present period. Scientist analyzed views regarding the limits of public relations legal regulation, drew attention to the existing shortcomings here, expressed ideas and proposals aimed at improving the effectiveness of legal remedies in the field of public administration.

Keywords: public administration, law, effectiveness of legal norms.

Введение. Право в системе социальных норм остается важнейшим регулятором общественных отношений. В современных условиях в связи с последствиями мирового финансово-экономического кризиса возникает настоятельная потребность в осмыслении места и роли права и государства в преодолении негативных явлений в экономике, социальной сфере, искоренении коррупции и иных правонарушений. Анализ перспектив развития государства, осуществления им своих функций, законодательства должен способствовать развитию научных представлений в данной сфере, а также определению и решению практических задач, стоящих перед государством на данном этапе человеческой цивилизации. К сожалению, нормотворческая деятельность еще далека от совершенства, для нее характерно частое изменение и дополнение одних и тех же актов, противоречивость законодательства. Еще не сложилась практика оценки регулирующего воздействия на общественные отношения, отсутствует прогноз последствий принятия того или иного акта. Нет примеров ответственности разработчиков проектов, особенно когда по прошествии непродолжительного времени акты законодательства опять приходится корректировать. Это ослабляет доверие граждан к институтам власти, не позволяет им быть уверенными в стабильности правовых отношений и планировать свою деятельность. Эти и другие проблемы в сфере законодательства требуют поиска новых путей их решения. Различные толкования существуют относительно определения права на достойный уровень жизни. Важно выработать адекватный подход к его определению. Существенны вопросы о роли государства в разрешении социальных конфликтов, обеспечении стабильности, динамики социальных прав и др.

Основная часть. По состоянию на конец октября 2015 года в Республике Беларусь принято 126540 актов, из них 2452 закона, 344 декрета, 5426 указов, 16841 постановление Совета Мини-

стров. Активную нормотворческую деятельность осуществляют министерства, государственные комитеты, органы местного управления и самоуправления. Например, только Минский горисполком принял 4 197 решений.

Соответствие государства и права окружающему миру не достигается само по себе. Это процесс целенаправленных усилий по оптимальному воплощению стоящих перед ним задач, включая синхронизацию циклов развития государства, экономики, общества, права. Касаясь вопроса о развитии государства, полезно использовать позитивный зарубежный и национальный опыт развития, включая такие вопросы, как реализация приоритетов социальной политики, отражение социальной политики при утверждении и исполнении бюджета, включая вопросы труда, занятости, оплаты, государственной политики в сфере образования, науки, культуры.

Что касается задач государства в экономической сфере, то здесь основной акцент можно было сделать на пределах государственного регулирования отношений в данной сфере, влиянии интеграционных процессов на развитие экономики, правовом стимулировании предпринимательской деятельности, социальной ответственности бизнеса, экономической деятельности на уровне местного самоуправления, проблеме противодействия легализации (отмывания) незаконных доходов, экономической ответственности государства перед гражданами, субъектами хозяйствования в случае принятия необоснованных (незаконных) решений.

Актуальным остается аспект правоохранительной функции государства, включая вопросы оптимизации системы и полномочий органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, определения критериев оценки эффективности их деятельности, координации деятельности органов государственной власти по предупреждению правонарушений, оптимизации юридической ответственности на современном этапе, обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь. Особая роль здесь принадлежит судам, осуществлению ими правосудия на основе конституционных принципов и норм, норм международных договоров, ставших обязательными для Республики Беларусь. Уже эти названные аспекты показывают огромную роль права в развитии общества: «Социальная ценность права заключается не только в его специфически юридических свойствах – нормативности, формальной определенности, общеобязательности, но и в том, что право выступает как комплекс юридически гарантированных возможностей свободного выбора решений и действий субъектов общественных отношений, как система закрепленных законом субъективных прав граждан и организаций, обеспечивающих их творческую самостоятельность» [1, с. 55].

Правовое регулирование имеет свои границы. Одним из самых сложных является вопрос о мере правового регулирования, о критериях с целью «определения объема и методов правового воздействия на общественные процессы, сознание и поведение людей» [2, с. 10]. В научной литературе отмечается, что правовую границу в самом общем виде можно охарактеризовать «как зону исключительного или смежного правового регулирования» [3, с. 9]. Важно точно определять границы «между правом и иными социальными регуляторами», «национальным и международным правом», «публичным и частным правом», что усиливает потребность в научном прогнозировании, применении «методов экстраполяции, программирования, моделирования, экспертных опросов», внедрения «показателей эффективности действия законов» [3, с. 9–13]. Наряду с недостаточностью правового регулирования в литературе совершенно справедливо указывается на недопустимость перегруженности законодательства, фиксации в нем правил, объективная потребность в закреплении которых отсутствует [4, с. 250]. Тема исключения избыточности правового регулирования постоянно затрагивается в публикациях маститых российских и белорусских ученых. Более того, как отметил доктор юридических наук В. Б. Исаков, излишества в праве вредны [5, с. 106]. Избыточность правового регулирования, его нестабильность, постоянная корректировка законодательства усиливают бюрократическую составляющую во взаимоотношениях государства, граждан, представителей бизнес-сообщества. Это влечет замедление экономического развития, увеличение затрат времени на преодоление бюрократических барьеров, подрывает доверие граждан к власти, формирует у них мнение о неэффективности государственного управления. Есть еще один важный аспект, который необходимо учитывать: излишества в сфере правового регулирования, запутанность актов законодательства, их множественность по одному и тому же вопросу, противоречивость способствуют коррупционным правонарушениям (преступлениям).

Конечно, новые вызовы общественного развития предполагают принятие новых актов законодательства, их обновление. На определенном этапе развития совершенствование правовой системы, ее нормативной составляющей необходимо, например, по вопросу внедрения информационных технологий, юридической регламентации (охраны и защиты) соматических прав, укрепления государственного суверенитета, функционирования межгосударственных образований, расширения сферы частного права и т. д. По образному сравнению Ю. А. Тихомирова, право в любом случае «соучастник» управления, ключевым является лишь вопрос, в какой роли? [6, с. 9]. Именно по этой причине мы не можем полностью согласиться с высказанным мнением о том, что при увеличении количества законов эффективность правового воздействия снижается [7, с. 106]. Республика Беларусь определена в Конституции как правовое государство. Это предполагает оптимизацию правового воздействия в области управления. Ведь граждане рассчитывают на хорошее управление, для которого характерно разумное (сбалансированное) сочетание права и иных социальных регуляторов.

По мнению С. С. Алексеева, право является функциональной системой и поэтому ее строение отражает те функции, которые осуществляются по отдельным направлениям правового регулирования [8, с. 51]. Полагаем, что важным фактором оптимизации правового регулирования является подготовка и утверждение на уровне Главы государства новой (современной) Концепции развития национального законодательства. Утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь [9] себя во многом исчерпала, на наш взгляд, она уже не отвечает новым требованиям времени. Тем более, что Концепция была рассчитана на 2001–2005 годы. Важно, чтобы новая Концепция отвечала духу времени, стала основой для нормотворческих органов, чтобы с ней сверяли направления нового этапа совершенствования законодательства. В Концепции следует более основательно предусмотреть внедрение в отраслевом законодательстве конституционных принципов и норм. Ориентация на принципы позволяет укрепить системные связи в рамках законодательства. Рациональной является высказанная Б. В. Дрейшевым еще в советский период идея о том, что создание отдельной нормы не является самоцелью. Важна не только связь этой нормы и результата ее действия, но и системы права и системы правовых отношений [10, с. 13]. На наш взгляд, в таком контексте можно утверждать о комплексном (системном) воздействии права на общественные отношения, т. е. необходимо, принимая отдельные акты, видеть весь спектр отношений и перспективу их развития.

Ведомственные акты составляют преобладающую часть национального законодательства. Это вполне допустимо, но важно, чтобы они точно воспроизводили нормы законодательных актов. Помощь в этом может оказать практика официального толкования законов, декретов, указов Президента Республики Беларусь. Не исключаем делегирования соответствующего права иным органам, однако аутентичное толкование должно обладать юридическим верховенством. Это же касается и тех случаев, когда Глава государства поручает Конституционному Суду дать толкование его декретов и указов. Указанное полномочие Конституционного Суда предусмотрено Декретом Главы государства от 28 июня 2008 г. № 14 «О дальнейшем совершенствовании деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» [11].

Полезно было бы провести инвентаризацию действующих нормативных правовых актов, относящихся к отдельным отраслям, и в их рамках – касающихся отдельных институтов, наиболее важных сфер. В перспективе в целом необходимо провести чистку законодательства с целью избавления от множественности актов, особенно одного уровня, посвященных регулированию одной группы общественных отношений. Начинать такую работу можно было бы с составления в рамках министерств, государственных комитетов соответствующего перечня актов, последующего их анализа и замены укрупненными актами.

Как отмечает Л. С. Явич, реализация права является способом его бытия. Право ничто, если оно не реализуется в деятельности людей, их организаций [12, с. 201]. Для современного государственного управления характерно упорядочение административных процедур, широкое применение информационных технологий. Это способствует реализации права.

По справедливому замечанию Ю. А. Тихомирова, «для эффективного применения методов публично-правового регулирования важен комплексный подход. Именно согласованное

использование методов различных отраслей публичного права дает наибольшие социально-экономические результаты. С одной стороны, это обеспечивает их концентрацию применительно к тем или иным объектам воздействия, а с другой стороны, гибкое использование с учетом меняющихся ситуаций» [6, с. 91]. При этом он подчеркивает важнейшее значение сочетания конституционного права как нормативного ориентира и норм других отраслей права, правильного комбинирования норм разных отраслей при решении схожих вопросов, сочетания национального и международного права [6, с. 92].

В силу сохраняющихся проблем в сфере нормотворчества, полагаем, будет полезным больше внимания уделить совершенствованию организации этой работы. Необходимо научиться стратегическому и комплексному планированию. Многие субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, пассивны, не вносят свои предложения в виде проектов, что могло бы создавать определенную разумную конкуренцию и тем самым содействовать улучшению содержания (качества) законов (законодательных актов). Полезно было бы на уровне закона закрепить правила о реализации нормотворческой инициативы. Сейчас лишь часть этого сегмента (вопросы, касающиеся права законодательной инициативы) решена в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», регламентах палат Парламента.

Полезно сформировать банк идей граждан, в том числе ученых, по совершенствованию законодательства. Ведь сегодня защищается много диссертаций, однако высказанные в них идеи уходят, что называется, «в песок». Они редко берутся на учет структурами, занятыми нормотворческой деятельностью.

Проекты законов, поступающие в Парламент, необходимо направлять заинтересованным организациям, обеспечивая возможность для внесения предложений. Инициаторы проектов законов, иных нормативных актов могли бы предварительно «обкатывать» их, используя ИКТ с целью выяснения позиции специалистов в соответствующей области. В этой связи полезно было бы по образцу ряда государств ввести правило об обязательном рассмотрении в Парламенте тех общественных инициатив, которые соберут определенное число подписей в интернете. Похожая практика действует, например, в Великобритании. Нужно разработать порядок официальной регистрации тех, кто хочет стать участником такой системы. Практика размещения проектов законов в интернете пока еще слаба. Каждый может направить свое предложение или поправку. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений должен стать нормой на всех уровнях.

Депутаты (члены) Парламента, депутаты местных представительных органов, хотя бы областного и базового уровней, обязаны иметь собственные веб-страницы для общения со своими избирателями. Это обеспечит не только политическое участие избирателей в управлении страной, в формировании позиции членов Парламента (других своих представителей), но и повышению авторитета Парламента, депутатов в случае проведения позиции граждан. Надо сказать, что кандидаты на выборные должности вполне могут использовать интернет-технологии для повышения своего рейтинга и победы на выборах.

Яркий пример активного поведения граждан в интернете – обсуждение вопросов о смертной казни, о конфискации автомобилей за управление транспортом в нетрезвом состоянии.

Важен анализ правоприменительной практики, особенно судебной. Должна возрасти роль в этом Конституционного Суда. У него есть права в этой сфере. При осуществлении Конституционным Судом проверки конституционности закона в порядке предварительного или последующего контроля надо также проверять его на коррупциогенность.

Право должно способствовать созданию рациональной системы государственного контроля и надзора. В юридической литературе довольно часто анализируют понятия «контроль» и «надзор» с целью выявления между ними общего и особенного. Если не вдаваться в детали (из-за ограниченности объема статьи), то можно отметить, что для надзора преобладающим является акцентирование внимания на законности, для контроля – целесообразности (например, экономичности) и законности. Хотя, на наш взгляд, давно следует отойти от такой искусственной дифференциации контроля и надзора, имея в виду, что и контроль, и надзор призваны обеспечивать законность, т. е. верховенство закона в широком его понимании, на основе правовой разумности. Вряд ли надзорному органу следует ограничиваться формальной «сверкой», соблюден закон или

нет, необходимо оценивать и разумность правового регулирования. При его отсутствии инициировать внесение соответствующих изменений в акты законодательства. Это же касается и контролирующих органов: оценивая эффективность работы государственного органа или организации, следует изучать разумность правовых предписаний.

Показателен позитивный пример правовой регламентации статуса Конституционного Суда и практики его работы. Так, на Конституционный Суд возложена обязанность по осуществлению конституционного контроля. Белорусский ученый М. Ф. Чудаков, будучи одним из участников подготовки проекта Конституции 1994 года, задается вопросом, почему в ней на Конституционный Суд возложена эта обязанность, пытается найти ответ, подчеркивая, что деятельность по контролю «не в полной мере совпадает с тем, чем занимаются судебные органы», что суд должен реагировать на обращение заинтересованных лиц либо органов, а в своих предложениях доходит до того, чтобы преобразовать Конституционный Суд в Конституционный Совет по подобию таких советов во Франции и Казахстане [13, с. 230]. Однако следует иметь в виду, что Конституционный Суд по первоначальной редакции Конституции 1994 года обладал правом возбуждения производства по своей инициативе. Поэтому все положения Конституции, включая осуществление конституционного контроля, возбуждение производства по своему усмотрению, гармонизировали между собой. Сейчас Конституционный Суд этого права лишен. По крайней мере, в Конституции такой записи нет. Однако согласно части седьмой ст. 116 Конституции компетенция, организация и порядок деятельности Конституционного Суда определяются законом. Поэтому законом могут быть «развиты» полномочия Конституционного Суда по осуществлению контроля за конституционностью нормативных актов. Следует также иметь в виду, что после 1997 года Конституционный Суд, проверяя конституционность акта, также стремился сориентировать нормотворческие органы на принятие рациональных правовых решений. Анализ законодательных актов, среди которых можно назвать Кодекс о судостроительстве и статусе судей, Закон «О конституционном судопроизводстве», Декрет Президента от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь», Закон «О прокуратуре Республики Беларусь», Закон «О местном управлении и самоуправлении», регламенты палат Парламента и другие, позволяет сделать вывод, что, хотя и в более мягком виде, однако Конституционный Суд обладает контрольными полномочиями. Это реализуется как при вынесении решений по конкретным делам, так и при направлении посланий о состоянии конституционной законности.

Полезно внедрить оценку работы министерств не только по экономическим показателям, но и по эффективности реализации законодательных актов, по тому, как выстраивается правовая пирамида в соответствии с принятыми законодательными актами.

Совет Республики мог бы «отрабатывать» (готовить) рекомендательные акты для местных Советов депутатов по наиболее сложным сферам правового регулирования, которые были бы своего рода моделью для принятия ими своих решений, тем самым оказывали бы им помощь в реализации полномочий и обеспечивали единство при реализации законов. Естественно, важно при этом не посягать на закрепленные в Конституции и законах правомочия органов местного самоуправления.

Оптимальности правового регулирования может способствовать процесс дальнейшей кодификации законодательства. Например, в силу огромного числа нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов исполнительной власти, а также необходимости ее упорядочения, повышения эффективности, обеспечения экономности правового регулирования предлагаем разработать и принять Административный (управленческий) кодекс Республики Беларусь. В Административном кодексе Республики Беларусь можно определить порядок принятия и реализации управленческих актов, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц и др. Основная цель Кодекса – обеспечение соблюдения органами исполнительной власти как республиканского, так и местного уровня прав и свобод человека, публичных интересов и верховенства закона. В указанном Кодексе следует закрепить принципы деятельности органов исполнительной власти и раскрыть содержание этих принципов. Особое внимание в нем следует уделить беспристрастному разрешению дел, обеспечению пропорциональности публичных и частных интересов, гласности.

В условиях нестабильного мирового порядка к национальному государству предъявляются новые требования. Все большую поддержку получает концепция «сильного государства», основными признаками которого являются «наличие сильной государственной власти, оппозиции, стабильно развивающихся политических институтов, заметная политическая активность населения, наличие функционирующих институтов общественного администрирования» [14, с. 101]. Для такого государства характерно управление «политической системой и экономикой на принципах легальности и легитимности» [14, с. 101], способность отстаивать свой суверенитет и безопасность. При этом, полагаем, что право должно и далее играть свою позитивную, созидательную роль. На это должны быть направлены усилия специалистов в области нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Список использованной литературы

1. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2010. – 400 с.
2. Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений: материалы науч. семинара. – Вып. 1–2. – М.: Науч. эксперт, 2012. – 248 с.
3. Границы правового регулирования: науч.-практ. пособие /отв. ред. И. В. Плюгина, Е. В. Черепанова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Юриспруденция, 2011. – 184 с.
4. Лексин, И. В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы / И. В. Лексин. – М.: Ленанд, 2014. – 432 с.
5. Исаков, В. Б. Сверх меры – вредно / В. Б. Исаков // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений: материалы науч. семинара. – Вып. 1–2. – М.: Науч. эксперт, 2012. – 248 с.
6. Тихомиров, Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 485 с.
7. Глигич-Золотарева, М. В. Метаморфозы правового регулирования / М. В. Глигич-Золотарева // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений: материалы науч. семинара. – Вып. 1–2. – М.: Науч. эксперт, 2012. – 248 с.
8. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1975. – 258 с.
9. О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.
10. Дрейшев, Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. – Ленингр. Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. – 176 с.
11. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь, 26 июня 2008 г., № 14 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 158. – 1/9829.
12. Явич, Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 286 с.
13. Чудаков, М. Ф. Конституционный контроль или конституционное правосудие? / М. Ф. Чудаков // Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования: материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституционного Суда Респ. Беларусь (Минск, 27–28 июня 2014 г.); Конституционный Суд Респ. Беларусь; редкол.: О. Г. Сергеева [и др.]. – Минск: Белорус. Дом печати, 2014. – 256 с.
14. Безкоровайная, Ю. Е. Кризис легальности и легитимности государственной власти в контексте формирования «сильного государства» / Ю. Е. Безкоровайная // Государство и право. – 2011. – № 7. – С. 101–103.

Поступила в редакцию 24.11.2015